

# 国外城市管理中的公众参与

邵任薇

城市政府在城市管理过程中的作用固然重要,但没有广大城市利益相关者的积极参与,城市管理的成本将十分高昂,城市管理的效率将非常低下。素有民主优良传统的西方各国,一贯较重视听取民声,反映民意,重视城市管理中的公众参与。本文试图从理论和实践两个层面来探讨国外城市管理中的公众参与。

## 公众参与的理论背景

公众参与有广义与狭义之分。从狭义上讲公众参与即公民在代议制政治中参与投票选举的活动,即由公众参与选出代议制机构及人员的过程,这是现代民主政治的一项重要指标,也是现代社会公民的一项重要责任。而广义上的公众参与除了政治参与以外还必须包括所有关于公民的公共利益、公共事务管理等方面的参与。公众在公共管理活动中直接参与关系到公众切身利益的公共决策以及对公共事务的处理,这日益成为民主行政的主要内容。城市管理中的公众参与就是公众广泛参与到那些与他们的生活环境息息相关的政策和法规的制定、决策、实施和监督的全过程。公众参与能在国外城市管理中得到普遍的重视和发展有其深刻的理论背景。

1.“代议民主”和“强势民主”理论。代议制民主实际上是由“代表”来代表人民决定国家政事的一种民主形式,由人民到代表之间的过程和程序,决定着是否确保人民的意志能够被完全表达。在

代议制政府之下,人民和选民只有在投票日才是自由的,人民对代议制政府下的公共机构的控制力量实际上是微乎其微的。因此,“强势民主”论的代表人物巴伯等认为只有直接民主才能避免代议制的缺点,他把这种直接民主叫做强势民主。在强势民主下,政治成为每一个人都可以参与的日常生活的一部分,而不只是代议制里只由专家所垄断的专业活动,公众参与是民主政治的核心。他指出,政府的无能表现在三方面,即行政机构的瘫痪、公共事务的私有化及民众对政府的疏离和冷漠。如欲解决政府无能和自由民主主义所产生的危机,宜将“强势民主”建立在公众参与和公民义务上,而非只是建立在个人良好品德和利他主义之上。

从决策过程来看,代议(间接)民主与强势(直接)民主之间的区别在于,好比一群人(公众)在餐厅里协商,来选择符合他们嗜好的厨师(代表),但是这些菜的具体做法却是由厨师来决定,即由选出的代表来决定,顾客(公众)只能是被动地接受,而参与式的强势民主却是由一群人(公众)在餐厅里一起设计菜单、制定食谱,交由厨师,告诉他如何去做并对其进行有效地监督,或自己亲自参与去做,这样做出的菜才符合大家的口味。因此,投票只是公众静态地表达个人偏好,而参与则是动态的。参与者可以以自己的价值观来改变世界。当然雅典式的直接民主是现代民主政治的理想,但理想终归与现实有一定的差距。在现代社会,

我们面对的环境以及参与条件,是不可能实现雅典式的民主之路。同时,我们对直接民主的理解上也还存在误区,即民主的真正意义不在事事均由公众来决定,而是此一决定的权力最终掌握在公众手中。既然公众可以将权力委托给予代表来行使,当公众不满意时就可以随时收回这一委托权力,在现代政治发展中,这项公民最根本的权力早已被公众所遗忘,或是被制度所扭曲了,公共机构的掌权人也似乎忘记了其享有的治理权力原本属于人民,政府及公共机构只是受托人。受托人应当清醒地认识到不能逾越当初人民所委托的范围与主旨,同时还要时时受到委托人的监督和检验,而参与是这种监督与检验的基础。

2. 公共管理理论。一个好的社会基本上是由良民与良官组成。政府治理的过程,并非政府单方面行使权力的过程,而是政府与公众的互动过程,有好的国民,才有好的政府。一般而言,政府本身不易从内部主动地改造,政府的为善与为恶、尽责与失职,在很大程度上视国民是否尽了合理的、相当督促的作用。因此,在谋求公共部门责任问题上,公众的参与是十分重要的。公众参与公共管理的过程,可以实现以下几个方面的目的,并直接促进公共部门的责任。公众的参与可以反映公众的需求与偏好,使行政部门的政策与行为能与社会中的大多数公民的需求相契合,回应公众的需求。公众参与可以提高政府的代表能力和回应力;公众参与使公共管理者知晓公众公共组织绩效的评估意见;参与也向公众提供了信息,这些信息有助于公众作出判断政府应该做些什么;参与促使政府的改善,增强公众对政府的信心,亦增强对政策合法性的认同和支持。

20世纪80年代兴盛于英、美等西方国家的一种新的公共管理理论和模式,新公共管理运动正扩展至西方各国,并成为政府行政改革的最基本趋势。它强调政府与市场、政府与社会联姻,吸纳市民参与公共管理,为公共组织参与的思想树立了里程碑。新公共管理运动的倡导者盖伊·彼得斯认为,参与的基本的观点是官僚体制内的专家无法获得制定政策所需要的全部信息,甚至得不到正确的信息。因此,如果排除公众对重要决

策的参与,将会造成政策上的失误。“不论是公共部门还是私人部门,没有一个个行动者能够拥有解决综合、动态、多样化问题所需要的全部知识与信息;也没有一个个行动者有足够的知识和能力去应用所有有效的工具”。例如,虽然美国的药品法规并不完善,但整个药品管理体系对不同的利益团体开放,这样就明显地减少了错误的发生。相对来说,英国在药品许可证发放方面的隐秘性制度和其他一些欧洲国家就没有修正此类错误的机制。这种慎重的模式至少暗示了代议制民主制度在转达公众对政策的期望上并不完善。虽然这很难说是一种新的思想,但这种观点与其他观点不一样,其基本的假定是认为更直接的民主甚至可以在现今复杂的社会中运作。因此,按照这种观点,不论是在问题的确立上、问题的回应上,还是在被接受方案的执行上,都必须让更多的公民来参与。这种治理风格在德国被称为Burgernahe(与公民密切相关之意)。这种观点主张政府应该更加开放,而不应仅仅局限在政策专家以及负责方案的官僚人员的意见上。哈贝马斯已提出“理想对话共同体”和“沟通理性”等概念,来描述那些参与发挥效用的情况。在这种理想化的环境之下,没有个人或理念上的层级限制。相对地,在公开场合上,所有意见都具有同样的价值,而且为了探求社会中的真知灼见,各种观点都应该表达出来。显然,在这种模式之下,决策很不容易也不可能很快做出。但参与的这种民主优势以及解决政策问题所产生的创新理念,使得额外花费的时间和资源具有了正当性。

3. 治理理论。研究治理理论的学者格里·斯托克认为,治理具有五个基本特征,即治理意味着社会管理者不仅仅来自政府和社会公共机构,还包括民间组织、私人组织及各种合作组织,在现代国家正把原先由它独自承担的责任转移给公民社会;治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖;治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络,它与政府在特定领域中合作,并分担政府的行政管理责任;治理意味着,办好事情的能力并不仅仅限于政府的权力、权威,政府有责任使用新的方法和技术,更

好地对公共事务进行控制和引导;治理的实质就是建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作,其管理机制所依靠的主要不是政府的权威,而是合作网络的权威,其权力向度是多元的、相互的,而不是单一的和自上而下的。

治理概念被引入社会管理的直接原因就在于,西方发达国家完全按市场原则配置社会资源的失效,以及传统国家完全依靠政府集权统治的失效,人们认为治理可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足,但治理既不可能代替国家享有政治强制力,也不可能代替市场而自发地对大多数资源进行有效的配置。针对这一问题,不少学者和国际组织又提出了“多元治理”、“有效治理”和“善治”等概念,其中“善治”理念最有影响。善治就是使公共利益最大化的社会管理过程,善治实际上是国家的权力向社会的回归,善治的过程就是一个还政于民的过程。善治表示国家与社会或者说政府与公民之间的良好合作,从全社会的范围看,善治离不开政府,但更离不开公民。从某个小范围的社群来看,可以没有政府统治,但是不能没有公共管理。善治是政府与公民之间的积极而有成效的合作,这种合作成功与否的关键是参与政治管理的权力。公民必须具有足够的政治权力参与选举、决策、管理和监督,才能促使政府并与政府一道共同形成公共权威和公共秩序。善治有赖于公民自愿的合作和对权威的自觉认同,没有公民的积极参与和合作,至多只有善政,而不会有善治。善治的基本要素有合法性、透明性、回应性等。

(1)合法性。它指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。它与法律规范没有直接的关系,从法律的角度看是合法的东西,并不必然具有合法性。只有那些被一定范围内的人们内心所承认的权威和秩序,才具有政治学中所说的合法性。合法性越大,善治的程度便越高。取得和增大合法性的主要途径是尽可能增加公民的共识和政治认同感。所以,善治要求有关的管理机构和管理者最大限度地协调各种公民之间以及公民与政府之间的利益矛盾,以便使公共管理活动取得公民最大限度的同意和认可。

(2)透明性。它指的是政治信息的公开性。每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政府政策的信息,包括立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其他有关政治信息。透明性要求上述这些政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知,以便公民能够有效地参与公共决策过程,并且对公共管理过程实施有效的监督。透明程度愈高,善治的程度也愈高。

(3)回应性。这一点与上述责任性密切相关,从某种意义上说是责任性的延伸。它的基本意思是,公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应,不得无故拖延或没有下文。在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。回应性越大,善治的程度也就越高。

### 国外城市管理中的公众参与实践

人们日渐认识到,在快速城市化过程中产生的环境严重退化、贫困增加以及各种城市排斥现象都是由于旧的城市管理体制造成的。因此,在世界日益城市化的过程中,城市可持续发展很大程度上取决于城市管理改革的进程。世界各国实践表明,城市政府在管理过程中的作用固然重要,但没有广大城市利益相关者的积极参与,城市管理的成本将十分高昂,城市管理的效率将非常低下,改革城市管理取决于公众和其他利益相关者积极参与城市事务。

#### 1. 美国城市管理中的公众参与。

美国城市政府调动利益相关者参与城市管理的方式很多,而且大多已经制度化。常见的方式有议员和政府官员走访市民、公共舆论、听证会等。其中,听证会是一种应用广泛也最为有效的参与形式。在需要作决策时,把各利益相关者和专家召集起来,让各方阐明做或不做的理由,最后由大家表决作出决定。这样的决策过程,可以广泛吸收各方面的意见,协调各方面的利益,提高决策科学水平,减少失误。广泛参与有利于参与者对决策的理解和支持,有利于全社会了解各自的权利和义务,有利于决策的执行。同时,广泛参与提高了决策的透明度,有利于社会监督。在美国,

城市政府建立了一整套机制,调动利益相关者全过程参与城市管理。

首先,各利益相关者共同参与“发现”城市的问题。在美国,被列为市政府或市议会的议题,从形式上看是由政府官员或市议员决定的,实际上他们只是利益相关者的代言人。他们的问题可能是联邦政府的指示或建议,可能是某政府官员为了政绩而提出的发展报告,或某议员为了选票采纳的选民的要求,也可能是为某个利益集团服务的媒体提出和渲染的问题。

其次,参与决策。由于资源有限,“发现”的问题必须通过一定的程序,确定解决的优先顺序。即使是先解决的问题,也需要确定某种优先的方案,这一过程涉及各方面的利益,需要各利益相关者共同参与决定。以城市总体规划为例,城市规划局不能单独决定,而是要协同城市规划师以及交通、环保、公共服务、文化、安全等相关领域的企业和团体共同参与,还要公开征求市民意见,然后经过市议会审批通过成为法律,并报联邦住房和发展部备案。这种参与过程既是集思广益的过程,也是协调各利益相关者利益的过程。因此,城市总体规划一旦确定下来,就有很高的权威性。按照美国各州的法律,各个城市的“总体规划”就是一部“宪法”,是指导城市社会未来发展的蓝图。所有的城市发展,不论是私人的还是公共的,都不能超越这部“宪法”所包含的政策范围。

再次,参与实施。由于决策过程广泛参与,决策结果透明度高,在实施过程中,各利益相关者只能按照要求行事。仍以城市总体规划为例,由于城市发展方向、城市布局、各区域土地使用性质、各分区详细规划、控制规划等,综合考虑了交通、文化等多种因素,协调了各方面的利益,如果在执行过程中任意改变,就可能会带来交通、治安等一系列问题,损害相关者的利益。同时,由于决策的透明性,各利益相关者对自身的权利义务比较清楚,如果利益遭到损害就会要求赔偿。

最后,参与监督。科学决策贵在落实,决策落实贵在监督。由于决策把各方面利益有效协调起来,故能够有效调动利益相关者监督决策落实,提高监督效率。否则,仅仅依靠执法部门监督,不仅

成本高昂,而且效率也会很低。如:某栋建筑超过规划的高度,可能会影响相邻建筑采光或破坏整体协调;如果某建筑商任意改变住宅区中住宅的外观颜色,可能会影响邻居的审美视觉,这些都会遭到相关者举报,政府主管部门会立即要求违规者及时纠正,并给予处罚。如果某块土地确实需要改变使用性质,也需要召集各利益相关者开听证会,其中邻居的意见对决定有关键作用。

## 2. 德国城市管理中的公众参与。

在德国,城市规划、公众参与和建设规划法是城市建设中相互影响的三个方面。地方政府如想对现有的城市规划方案进行修改,需要由地方政府、地方议会和地方政府所属的专业委员会三方共同提出修改原城市规划的报告。在该报告中,需提出修改原规划的原因及想达到的目的,并在地方报纸、市政府张贴栏和地方政府内部定期刊物上登载修改原规划的消息。市民们,特别是那些将在修改原规划中涉及到的,以及所有单位,特别是那些在修改原规划中受到影响的,均可在规定的期限以内(一般是四周)通过电话或书面报告、或亲自到城市规划局,提出自己的意见和想法。在这四周以内,地方城市规划局尽可能多地收集并整理公众的意见,之后,城市规划局将邀请市民代表,有关企事业单位的代表、汇同有关公共事业局(如水厂、电厂、电信局、自然环境和文物保护局等)的代表开协调会,共同商讨新规划草案。在综合考虑了各方面的意见之后,城市规划局将提出一个较具体的新规划草案,其设计任务可由城市规划局自己承担,也可委托私人规划设计事务所或大学研究所承担。新规划设计方案通常不只一个,城市规划局将再次邀请公众代表一起审核新规划设计方案。这次审核的重点是权衡私人与公众的利益。如果因为不符合公众的利益,即便一项规划具有较高的经济价值,也不予通过。经过对不同规划设计方案评估之后,选出一个可实施的方案报上一级管理局,通常是地区或城市建设监理局审批。新规划由监理局批准之后,地方政府必须将新规划在地方报纸和地方政府内部刊物上登载,并张贴于市政府的布告栏里。之后,新规划才能生效实施。

通过这样一个事先公众参与—规划设计—公众参与审核—法律审查程序后的城市规划,具有法律效力,任何人都不能改变它,即使是政府领导班子换届也不能改变。如果要改变或补充,必须再一次经过上述程序。这个城市规划程序,在德国城市建设基本法中明确规定,任何一个地方政府制定城市规划,都必须按照上述程序进行。特别是规划设计前后两次公众参与,绝对不能没有。当然,一项新规划也不可能十全十美地顾及到私人 and 公众各方面的利益。一般来说,通过各种协调,基本上能满足各方面的要求。如果有人认为新规划损害了他的利益,他可以在规划前和规划后的公众参与时,强调他的意见,如果意见未被采纳,也未能调解,在新规划生效以后,如果规划实施的结果如他事先所预料的,的确侵害了他的利益和权利,他可以直接向高一级(一般是州一级)议会或行政法院上诉。如果调查属实,规划将必须修改。德国有序的城市建设和优美的城市景观与这一套系统的规划体系是密切相关的。由于规划方案是在充分征求了市民和公众的意见、建议基础上形成的,较少涉及到市民利益和公众利益之间的冲突。因此,规划不论是在设计之后还是实施之后,都未遇到市民对该规划的上诉。相反,在规划实施过程中,市民们和有关单位还能积极配合,拆迁时准时迁出,对新建的休闲和绿化地自觉爱护。

### 3. 新加坡城市管理中的公众参与。

新加坡政府在治理城市和进行有效的社会管理方面积累了丰富的经验,是世界上发动群众、利用群众的典范。它把政府的意志巧妙地利用基层组织灌输到社会、市民中去,形成政府的凝聚力和向心力,形成强大的国家意志、国家精神。除了政府管理的主体作用和法律保障之外,新加坡城市管理很有特色的一点就是社会和公民角色的确立,并使其成为城市规划建设管理的重要基础。

基层组织是新加坡国家政权的基础,它起到了沟通政府和国民的桥梁作用。新加坡的基层组织,主要有公民咨询委员会、人民协会、社区发展理事会和居民委员会。在新加坡的基层组织中最具权威的是全国 29 个选区都设立的公民咨询委

员会。公民咨询委员会隶属于总理府,由总理秘书直接负责指导。它的任务是:“促进种族和谐与社会意识,邻里和睦,改善各选区的设备,协助政府推行全国性运动”。此外,它还负责协调居民委员会和联络所管理委员会的活动,挖掘并培养具有潜在能力的社会工作人才。通过其任务的完成和各项活动的开展,公民咨询委员会要达到如下目的:一是“上情下达”、“下情上达”,即一方面向居民解释国家的各项政策,另一方面把居民的要求和意见反馈给政府;二是培养新加坡公民的市民意识。公民咨询委员会委员由选举产生后再由总理正式任命。委员多半是由小企业的经营者、商店老板等组成。人民行动党为了使公民咨询委员会能够弥补党的活动的不足,充分发挥其基层组织的功能,因此委员多数不是党员;人民协会是在全国 108 个社区中心成立的基层组织,地位与公民咨询委员会大致相同,职能有两个:一是策划并组织地区居民参与文化、教育、体育等社会活动,借此培养新加坡人的国民意识,并加强不同种族间的团结;二是培养下一代领导者,即培养年轻人为国家和地区尽力奉献的精神。人民行动党通过人民协会在社区中心为人民提供多种形式的服务,以此进一步巩固其政权;社区发展理事会(CDC)相当于一个地方政府,全国有 9 个。它的主席、副主席和部分理事由议员担任,其他理事由公民咨询委员会主席、各选区基层组织代表担任。社区发展理事会的职能是促进社区的关怀与社会凝聚力的形成。它的活动主要有:协调各基层组织与非政府机构的工作与服务,提供奖学金、救济金等;协助开展社区服务,如图书阅览服务、资讯服务、学生服务、老年健康护理服务等。社区发展理事会的经费由居民和政府共同负担,居民捐 1 元,政府就补贴 3 元。社区发展理事会在新加坡无人不晓,其发展前景无可限量,可以说它是新加坡未来地方政府的雏形;居民委员会是新加坡最为活跃的基层管理组织,其成员多数由有一定组织协调能力的社会人士自愿组成。通过居民委员会这一最基层的组织,消除社会现代化、工业化带来的人与人之间隔阂与疏远的弊端,把居民组织起来,使之在感情上相互联系,建立一种认同感,

即所谓的社区精神。李光耀在 1981 年写道:“在 80 年代里没有任何组织比居民委员会扮演更主要的角色。……居委会可以把原本陌生的邻居集合在一起,沟通感情,从而促进睦邻精神。”居民委员会以加强邻居之间的团结、培养共同的居民意识与连带感为其职责,同时兴办各种社会福利事业,并负责防盗防火、教育青少年、协助警察维护社会治安等具体活动。

新加坡城市管理中的公民角色体现得最为充分的当数全国性的公民运动。公民运动不是政治运动,而是城市管理和社会管理方面的全民性活动。1958 年以来,新加坡一共发动过 100 多项全国性公民运动。如 1958 年 5 月的反吐痰运动、1958 年 10 月的大扫除运动(取缔乱抛垃圾的运动)、1958 年 12 月的消灭害虫运动、1968 年至 1971 年间 4 度开展的“保持新加坡清洁和防止污化”运动。运动期间,政府都提供强有力的行政保障,比如派出警员维护秩序等。在展开运动期间派出警员巡逻,各基层组织配合,劝告违例的公共人士,从而确保他们循规蹈矩。在运动进行期间,被发现违例者不罚款,而是受警告一番,好让他们适应新的法规。同时在运动期间以立法行动来支持,以确保民众服从新的法规。1979 年以来,新加坡的全国性公民运动实行了两大变革:一是由总理公署接管全国性运动的协调与规划工作;二

是各项运动以周期性循环的方式来组织。全国性运动一般分三个阶段进行组织:第一阶段由政治领袖指出一个需要纠正的政治社会问题;第二阶段由一位部长宣布运动开始,大众传媒和各基层组织广为宣传发动;第三阶段全民动员采取贯彻行动,确保公民遵从领袖建立的纠正措施。

#### 参考文献

1. 魏娜:《公民参与下的民主行政》,《国家行政学院学报》2002 年第 3 期。
2. 张良等:《公共管理导论》,上海三联书店 1997 年版。
3. [美]B·盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社 2001 年版。
4. 张璋:《治理:公共行政的新理念》,《公共行政》2000 年第 3 期。
5. 俞可平:《治理与善治引论》,《马克思主义与现实》1999 年第 5 期。
6. 贾希为等:《美国是如何管理城市的》,《城市问题》2002 年第 1 期。
7. 王毅捷:《现代城市管理》,上海交通大学出版社 1994 年版。
8. 古知行:《新加坡城市建设的思考》,《城市发展研究》1998 年第 2 期。

作者简介:邵任薇,女,1978 年生,厦门大学政治学与行政学系硕士研究生。

(责任编辑:陈如勇)

## 沈括诗疑

吴宗海

关于沈括诗,《全宋诗》搜罗甚广,然读后有以下疑点:

1. 册一二卷六八六页八 九《慈姥矶》二首之二:“朝发铜陵暮扬子,年年白浪江中归。江人收身苦宜早,一生却向江中老。”(清乾隆《当涂县志》卷三一)按:作为绝句,“归”“老”不韵,疑为二不同断句。

2. 同卷页八 一四《赠故乡人》:“我家已破出他乡,如连如卓方阜昌。岂料囊金随后散,一齐开铺鬻文章。我今滨死只如寻,二友犹堪望轩翥。从头借问向来谁,十室九人非旧主。”(《永乐大典》卷三 四)按:作为律诗,则前面四句“昌”“章”为韵;后面四句“翥”“主”为韵,不合。如作古诗,则语气似未完,是否可作二绝看待,存疑。